



## Alternatif Hükümet Sistemlerinde Yürütmede Toplanan Güç ile Hak ve Özgürlük Ortamı İlişkisinin Analizi

Çağın gereklerine ve Türkiye'nin koşullarına en uygun yönetim sistemlerinin (seçim, parti, hükümet) esaslarının ortaya konulabilmesi ve bunların uyumlu biçimde çalışabilmesi ilişkili tüm alt sistemlerin nesnel bir tabanda tartışılabilmesine bağlıdır. Türkiye'de farklı zamanlarda gündeme gelen yönetim sistemleri tartışmalarına nesnel bir temelde katkıda bulunmayı amaçladığımız ve bu doğrultuda uzman görüşlerinden ve uluslararası veri tabanlarına dayalı karşılaştırmalı analizlerin açıklayıcılığında yararlandığımız bu politika notunda, aşağıdaki üç önermeye ilişkin araştırma bulguları sunulmaktadır:

1- *Bir ülkedeki yürütmenin başının gücü ve vatandaşların sahip olduğu hak ve özgürlükler ile o ülkedeki hükümet sisteminin başkanlık, yarı başkanlık ya da parlamenter sistem olması -yani sistem türleri- arasında doğrudan bir ilişki bulunmamaktadır. Diğer bir deyişle, ülkelerdeki hak ve özgürlük ortamları ve yürütmenin başında temerküz eden (toplanan) güç, o ülkelerdeki hükümet sisteminin türünden ya da adından bağımsız olarak farklılık gösterebilir. Bunun da sisteme verilen isimden çok sistemin kurgu ve işleyişinin önemli olduğunu gösterdiği ileri sürülebilir.*

<sup>1</sup> Ankara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, İşletme Bölümü, Sayısal Yöntemler A.B.D.

<sup>2</sup> Ankara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, İktisat Bölümü, İktisat Politikası A.B.D.

## Alternatif Hükümet Sistemlerinde Yürütmede Toplanan Güç ile Hak ve Özgürlük Ortamı İlişkisinin Analizi

2- Yine hükümet sistemi türlerinden bağımsız olarak, *bir ülkede yürütmenin başında toplanan kâğıt üzerindeki (yasa ve anayasada) yazılı yetkilerden kaynaklanan güç ile yürütmenin başının pratikte sahip olduğu güç (fiili güç) arasında, ilgili ülkede "hukuk devleti" ilkesinin ne ölçüde hayata geçirilebildiğine bağlı olarak, farklılıklar olabilir.*

3- *Türkiye’de her üç sistemin (parlamentar, yarı başkanlık, başkanlık) en tipik dünya uygulamaları örnek alınarak yapılması muhtemel hükümet sistemi değişikliği senaryolarında yürütmenin başına kâğıt üzerinde tanınan yetkiler ve güç uygulamada belirli ölçülerde aşılabılır.*

Demokratik ülkelerde üç tip siyasal sistemden bahsedilmektedir. Bunlar; parlamenter, başkanlık ve yarı başkanlık sistemleridir. Tümü demokratik sistemler olarak tanımlanmakla birlikte, bu sistem adları ile anılan ülkelerin siyasal-kültürel yaşamları ve demokrasi düzeyleri arasında farklılıklar vardır. Zira *sistemler, uygulamada doğurdukları sonuçlar açısından, ülkelerin parti sistemlerinden, siyasal kültürlerinden ve uygulamayı belirleyen etmenlerden (örneğin yürütme erkine tanınan yetkilerin kullanımını kolaylaştıran ve zorlaştıran unsurlar) etkilenmektedirler.* Bu sebeple hangi tip demokratik sistemin hangi ülke için "daha iyi" olduğunun veya "olacağıının" cevabını vermek çok kolay olmamaktadır.

Bu çalışmada, yönetim sistemlerine verilen çeşitli isimler üzerinden yürütülen tartışmalardan ziyade, herhangi bir siyasal sistemde, en az yürütme erkine yasalarda (anayasada) tanınan yetkiler kadar önemli olan, "sistemin pratikteki işleyişi" konusuna vurgu yapılmaktadır. Bu vurgudan hareketle, sistem tartışmaları ve/veya karşılaştırmaları yapılırken, *sistemlere verilen isimler ile ilgili önyargılara sahip olunmaması gerektiği; bunun yerine, sistemin siyasal tasarımına, tartışmanın yapıldığı ülkedeki hak ve özgürlük ortamına ve sistemin hukuk devleti ilkesine göre işletilme düzeyine odaklanılmasının daha doğru olacağı görüşü öne sürülmektedir.*

Bu görüşü sayısal bir temelde ortaya koymak için Tablo 1’de sunulan on ülke karşılaştırılmıştır. Bu ülkeler çalışmada esas alınan üç yönetim şeklinin en bilinen örneklerinden seçilmiştir:

**Tablo 1. Seçilen Ülkeler ve Yönetim Biçimleri**

Yönetim Biçimi	Ülkeler
Başkanlık	A.B.D., G. Kore, Venezuela
Yarı Başkanlık	Finlandiya*, Fransa, Portekiz, Rusya*
Parlamentar	İngiltere, Macaristan, Türkiye

*\*Finlandiya ve Rusya örneklerine sınıflandırma açısından dikkat edilmesi gerekmektedir. Bu iki ülkedeki sistemlerin sahip olduğu özelliklerden dolayı literatürde buradakinden farklı sınıflandırmalara tabi tutuldukları da gözlenebilmektedir. Yazında, Finlandiya için parlamenter, Rusya için de başkanlık sistemi adlandırmaları da yapılmaktadır. Bu farklı kategorizasyonların gerek konjonktürel, gerek tarihsel, gerekse de siyasal kültüre dayalı nedenlerden yola çıkarak ortaya konulduğu bazı akademik çalışmalar mevcuttur.<sup>3</sup>*

<sup>3</sup> Örneğin, Finlandiya’daki değişim için bkz. Jaakko Nousiainen, "From Semi-Presidentialism to Parliamentary Government: Political and Constitutional Developments in Finland", Scandinavian Political Studies, Vol. 24, No. 2, 2001, Nordic Political Science Association. Rusya’nın Sovyetlerin yıkılışından sonra yarı başkanlıktan başkanlık sistemine doğru evrilmesine dair bir analiz için bkz. Eugene Huskey, "Democracy and Institutional Design in Russia", [http://elliott.gwu.edu/~ieresgwu/assets/docs/demokratizatsiya%20archive/04-04\\_huskey.pdf%20](http://elliott.gwu.edu/~ieresgwu/assets/docs/demokratizatsiya%20archive/04-04_huskey.pdf%20) (erişim: 24.10.2012).

**Çalışmada gerçekleştirilen analizleri üç adımda özetleyebiliriz:**

1-) İlk olarak, analiz için seçilmiş olan ve Tablo 1’de listelenen ülkelerde, yürütmenin başının gücünü nesnel bir biçimde ölçmek için “yetki temerküz endeksi” oluşturulmuştur. “Yürütmenin başı” (chief executive) olarak, başkanlık ve yarı başkanlık ile yönetilen ülkeler için devlet başkanı, parlamenter sistem ile yönetilen ülkelerde başbakan esas alınmıştır.

Her bir ülke için değerlendirmeler, Tablo 2’de belirtilen kategoriler 0 ile 4 arasında puanlanarak yapılmıştır. Bu puanlamalar farklı ülkeler için siyaset bilimi uzmanlarının görüşlerine dayanılarak TEPAV araştırmacıları tarafından hazırlanan “Yürütmede Yetki Temerküz Puanlaması” adlı çalışmadan elde edilmiştir. <sup>4</sup>

**Tablo 2. Değerlendirme Formu**

<b>Yasama Yetkileri</b>
Paket Veto / Geri Gönderme Kısmi Veto / Geri Gönderme Kanun Hükmünde Kararname Yasa Önerisinde Bulunma Yetkisi Bütçe Yetkileri Referandum Önerme / Referanduma Sunma Yetkisi A Priori (Ön Denetim) Anayasa Yargısına Başvuru Yetkisi
<b>Yasama Dışı Yetkiler</b>
Kabinenin Oluşumu Kabinenin Görevine Son Verilmesi Gensoru Parlamentonun Feshi
<b>Diğer Yetkiler</b>
Bürokrasi ve Yargıya Atama Yetkileri Ordunun Başına Atama Yetkileri Olağanüstü Hal Yetkileri

Tablo 2’deki değerlendirme formuna dayalı puanlamaya ilişkin bir örnek verecek olursak; bir ülkede yürütmenin başının kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi hiçbir koşula dayanmaksızın mevcut ise 4, kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi yok ise 0 olarak puanlanmıştır. Kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi belirli koşullara dayalı ise koşulların ağırlığına bağlı olarak 3, 2 veya 1 olarak puanlanmıştır. Böylece seçilmiş her ülke ve her yetki kategorisi için ayrı ayrı elde edilen skorlar toplanarak, potansiyel olarak elde edilebilecek en yüksek puana bölünmüş ve böylece her ülke bazında “Yetki Temerküz Endeksi (YTE)” toplam gücün bir yüzdesi olarak hesaplanmıştır. Bu şekilde hesaplanan yetki temerküz endeks puanları Tablo 3’te verilmiştir. Tablodaki ülkelerin sıralamasından da ilk bakışta anlaşılacağı gibi puanlamada skoru yüze daha yakın olan ülkelerde yürütmenin başı olan kişideki yetki yoğunlaşması / temerküzü daha fazla olacaktır.

<sup>4</sup> Söz konusu formların içerdiği sorular, Frye (1997), Metcalf (2000), Shugart ve Carey (1992) çalışmalarından yararlanılarak oluşturulmuştur. Detaylar için “Yürütmede Yetki Temerküz Puanlaması (2012)” adlı çalışmaya bakılabilir.

**Tablo 3. Yetki Temerküz Endeksleri (0-100)**

	Ülke	Yetki Temerküz Endeksi (YTE)
1	Rusya	53.33
2	Venezuela	53.33
3	G. Kore	48.33
4	Fransa	46.67
5	İngiltere	46.67
6	A.B.D.	38.83
7	Macaristan	28.33
8	Türkiye	28.33
9	Portekiz	26.67
10	Finlandiya	21.67

2-) Çalışmanın ikinci aşamasında ise her ülke için bir "hak ve özgürlükler endeksi" elde edilmiştir. Endeksin elde edilmesinde "Freedom House" adlı kuruluşun yayımladığı veriler kullanılmıştır (<http://www.freedomhouse.org>).

Bu kuruluş, bir ülkede vatandaşların sahip olduğu siyasi ve sivil hakları uzman görüşleri ile değerlendirerek, o ülke için bir hak ve özgürlük endeksi oluşturmakta ve yıllar itibarıyla açıklamaktadır.

Bu veriler kullanılarak her bir ülke için 0 ile 100 arasında hak ve özgürlükler endeksi değerlerine ulaşılmıştır. Oluşturulan bu endeks değerinin artması, hak ve özgürlüklerin artması anlamına gelmektedir. Endeksin içerdiği konulara, inanç ve ifade özgürlüğü, bağımsız ve özgür medyanın varlığı, bireylerin özgür yaşam tarzı, cinsiyet ayrımcılığının olmaması gibi örnekler verilebilir.

**Tablo 4. Hak ve Özgürlük Endeksleri (0-100)**

	Ülke	Hak ve Özgürlük Endeksi
1	A.B.D.	100
1	Finlandiya	100
1	Fransa	100
1	İngiltere	100
1	Portekiz	100
6	G. Kore	91.67
6	Macaristan	91.67
8	Türkiye	66.67
9	Venezuela	33.36
10	Rusya	25.03

## Alternatif Hükümet Sistemlerinde Yürütmede Toplanan Güç ile Hak ve Özgürlük Ortamı İlişkisinin Analizi

**3-)** Son aşamada, yürütmenin başının anayasada / yasalarda belirtilen güçleri dikkate alınarak hesaplanan yetki temerküz endeksinin pratikteki işleyişi araştırılmıştır. Bu hesaplama için YTE ile bu endeksin pratikteki işleyiş farkını yansıtabilmek adına "Hukuk Devleti İlkesi (Rule of Law)" kavramı ve bu kavramdan türetilmiş bir endeks kullanılmıştır.

İlk önce neden "Hukuk Devleti İlkesi" kavramını ve bu kavramdan türetilmiş bir endeksi seçtiğimizi açıklayabilecek birkaç örnek soruya bakalım ve buradan hareketle YTE'nin gösterdikleri ve fiili uygulamalar arasındaki farkı incelerken nasıl bir yol izlediğimizi açıklayalım:

Bu endeksin hesaplanmasında kullanılan örnek bir soru "*pratikte mahkemelere siyasi bir müdahalenin yapıp yapılmadığı*"; bir başka örnek ise, "*pratikte hükümet yetkililerinin sahip olduğu kamu gücünü özel çıkarları için kullanıp kullanmadığı*"dır. Endeks için uzmanlara yöneltilen soru örnekleri çoğaltılabilir. Burada özetle vurgulanmak istenen düşünce, anayasa ve yasalarda yazılı hukukun söz konusu ülkede ne ölçüde işletildiğinin, yani fiili uygulamanın nasıl gerçekleştiğinin bu endeks yardımı ile ifade edilebileceğidir.

Biz de bu çalışmada YTE ile pratikte sahip olunan güç arasındaki farkı hesaplayarak, yönetim sistemlerinden bağımsız olarak bu farkın oluşabileceğini göstermeye çalıştık. "Hukuk Devleti" ilkesine ilişkin endeksin içerdiği tüm konu başlıkları ve bu endeksin kaynağını oluşturan verilerin hangi kuruluşlardan alındığı çalışmanın **EK'inde** detaylı bir şekilde sunulmuştur. Ayrıca, bu endeks yardımıyla YTE ile fiili uygulamada yetki temerküz endeksi (FYTE, yani yürütmenin başının pratikte sahip olduğu güç) arasındaki farkın hesaplanmasında kullanılan formül ve ilgili açıklamalar da yine eklerde sunulmuştur.

Aşağıda yapılan bu analizlerin sonuçlarının, bu politika notunun asıl sorusuna ne şekilde katkı yaptığı açıklanmaktadır.

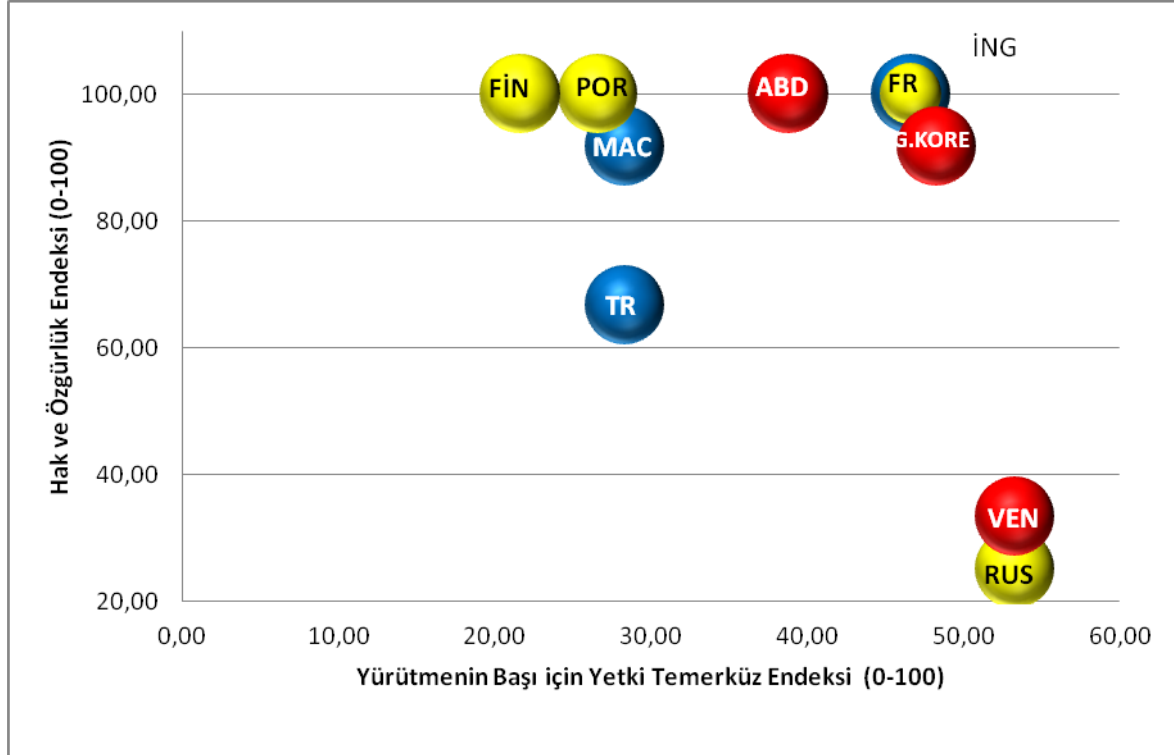
### 1-] Başkanlık, Yarı Başkanlık ya da Parlamenter Sistem: Sisteme Verilecek İsim mi, Yoksa Sistemin Tasarımı ve İşleyişi mi Önemli?

"Alternatif yönetim sistemleri olarak; başkanlık, yarı başkanlık ve parlamenter sistemler karşılaştırılırken, bu sistemlerin isimleri ve yalnızca yürütmenin başının yasalarda belirtilen yetkileri (ve bu yolla yürütmede temerküz eden güç) değil, sistemlerin tasarımları ve pratikteki işleyişleri sonucunda bu erkte yoğunlaşan güç dikkate alınmalıdır." Bu temel önermeye temel oluşturan düşüncenin kaynağını, birbiriyle bağlantılı iki alt hipotez çerçevesinde gerçekleştirdiğimiz nesnel analizlerle ortaya koymaya çalıştık:

1. Bir ülkedeki yürütmenin başında temerküz eden güç sisteme verilen isimden (başkanlık, yarı başkanlık veya parlamenter) bağımsız olarak farklılaşabilir. Dahası, hak ve özgürlüklerin belirlenmesinde, sistem türleri ya da kâğıt üzerindeki özellikleri değil, asıl olarak sistemin tasarımı ve nasıl işletildiği önemlidir.
2. Bir ülkede yürütmenin başının kâğıt üzerindeki gücü ile fiili olarak sahip olduğu güç arasında önemli farklılıklar olabilir. Bu farklılıklar da sistemlerin isimlerinden, türlerinden bağımsız olarak, her üç yönetim biçiminde de önemli büyüklüklere ulaşabilmektedir. Sistem tartışmaları ve karşılaştırmaları yapılırken oluşan bu farkın dikkate alınması gerekmektedir.

Birinci önermeyi analiz etmek için Şekil 1'e bakalım.

**Şekil 1. Yetki Temerküz ile Hak ve Özgürlük Endeksleri**



## Alternatif Hükümet Sistemlerinde Yürütmede Toplanan Güç ile Hak ve Özgürlük Ortamı İlişkisinin Analizi

Şekil 1’de, yürütmenin başı olarak, parlamenter sisteme sahip olduğu bilinen İngiltere, Macaristan ve Türkiye’nin başbakanları ile başkanlık veya yarı başkanlık sistemi ile yönetilen diğer ülkelerin devlet başkanının yetkileri karşılaştırılmıştır (Kırmızı, sarı ve mavi renkler, sırasıyla başkanlık, yarı başkanlık ve parlamenter sistemleri yansıtmaktadır).

Şekilde ilk dikkat çeken husus, aynı sisteme sahip olan ülkelerde yürütmenin başının yetki temerküz endekslerinde önemli farklılıklar olabileceğidir. Örneğin, başkanlık sistemine sahip iki ülke olan A.B.D. ile Venezuela’da, A.B.D. başkanının gücü ile Venezuela başkanının gücü arasında ciddi bir fark görülmektedir.

Farklı sistemlerle yönetilen ülkelerde de güç farklılıkları olabilmektedir. Örneğin, Türkiye başbakanı için yetki temerküz endeks puanı yarı başkanlık ile yönetilen Finlandiya ve Portekiz’den fazla iken, diğer taraftan parlamenter sistemin bir örneği olan Macaristan’inkine eşittir. Bu ülkeleri hak ve özgürlük endeksleri açısından da kıyaslırsak, Türkiye’nin ilgili endeks puanının bahsi geçen üç ülkeden de (Finlandiya, Portekiz, Macaristan) düşük seviyede olduğu görüyoruz. Benzer bir şekilde yarı başkanlık sistemi ile yönetilen Fransa’nın yetki temerküz endeksi Türkiye’den fazla iken, aynı zamanda bu ülkede hak ve özgürlükler de daha fazladır. Buradan hareketle şu yorum yapılabilir: Fransa’nın devlet başkanı, Türkiye’nin başbakanından daha fazla yetkiye sahiptir ve dolayısıyla daha güçlüdür. Buna rağmen, hak ve özgürlüklerin Türkiye’deki parlamenter sistem altında, Fransa’daki yarı başkanlık sistemine kıyasla, daha olumsuz durumda olduğu gözlemlenmektedir.

Şekilden “Bir ülkedeki hak ve özgürlüklerin durumu, sistem türüne değil, sistemin nasıl tasarlandığına bağlıdır” sonucunu genel olarak çıkarmamız da mümkün görünmektedir. Şöyle ki; uygulanmakta olan her üç yönetim şekli için de hak ve özgürlük endekslerinin görece yüksek ve düşük olduğu örnekleri alalım. Başkanlık sistemi için A.B.D. ve Venezuela, yarı başkanlık için Fransa ve Rusya, parlamenter sistem için İngiltere ve Türkiye, sırasıyla, her bir sistem için hak ve özgürlük endeks değerlerinin görece yüksek ve düşük olduğu örneklerdir. Dolayısıyla, bu örnekler yardımıyla hak ve özgürlüklerin yüksekliği ile yönetim şekilleri arasında sistematik bir ilişkinin bulunmadığı sonucuna varabiliriz.

Özetle, gerek bir ülkedeki yürütmenin başının gücü, gerekse ülkedeki vatandaşların sahip olduğu hak ve özgürlükler ya da özgürlük ortamı ile o ülkedeki yönetim sisteminin başkanlık, yarı başkanlık ya da parlamenter sistem olması -yani sistem türleri- arasında doğrudan bir ilişki bulunmamaktadır. O halde, sistem tartışmaları ve karşılaştırmaları yapılırken, parlamenter, başkanlık veya yarı başkanlık sistemlerinden dolayı bir ülkedeki hak ve özgürlüklerin artacağı ya da azalacağı biçiminde önyargılara sahip olunmamalı, esas olarak sistem tasarımı ve işleyişine odaklanılmalıdır.

Bu sonuçla bağlantılı olarak ikinci araştırma sorusu / önermeye ilişkin bulgularımızı ortaya koyalım.

**2-J Bir ülkede yürütmenin başının yasalarda yazılı yetkilerinden tanımlanan "yetki temerküz endeksi" ile "pratikte sahip olduğu (fiili) güç" arasında önemli farklılıklar olabilir mi?**

Bir ülkede yürütmenin başının yasalarda / anayasada yazılı yetkilerinden tanımlanan "yetki temerküz endeksi" ile "pratikte sahip olduğu (fiili) güç" arasında önemli farklılıklar olabileceğini savunan bu önerme, yasalarda yazılı olsa da bir yetkinin (gücün) ya tamamen kullanıl(a)mama ya da tersine hukukun üstünlüğü gözetilmeksizin aşırı kullanılabilme olanağını vurgulamaktadır. Bu durum, hukuksal sistemin iyi ya da kötü işlemesinin yanı sıra, diğer (demokratik) güç odakları tarafından gücün kullanılmasının zorlaştırılıyor ya da kolaylaştırılıyor olmasından kaynaklanabilir.

Şekil 1'de gösterilen konumların, daha açık olarak yetki temerküz endekslerinin (bkz. Tablo 3) sistemin işleyişine ilişkin veri ve bilgilerle (EK'te detaylı şekilde anlatılan endeks ve hesaplamalar kullanılarak) yeniden düzenlenmesi ile Tablo 5'deki sonuçlar elde edilmiştir. Yani bu analizle, yetki temerküzü aynı olan iki ülke "hukuk devleti" ilkesinin hayata geçirilmesi anlamında farklı olduğunda, güç temerküzünde gerçekte ne gibi farklar olabileceğine bakılmaktadır.

**Tablo 5. Yetki Temerküz Endeksi ile Fiili Uygulamadaki Yetki Temerküzünün Karşılaştırılması [Ülkeler FYTE-YTE farkının büyüklüğüne göre sıralanmıştır]**

Ülke	Yönetim Biçimi	Yetki Temerküz Endeksi (YTE)	Fiili Uygulamada Yetki Temerküzü (FYTE)	FYTE- YTE Farkı	
[Ülkenin Hak ve Özgürlük Endeksindeki Konumu]		[Ülkenin Tablo 3'teki konumu]	[Ülke skorunun büyüklüğüne göre numaralandırılmıştır.]		
<b>1</b>	<b>Venezuela</b> [9]	Başkanlık	53.33 [2]	77.87 [1]	<b>24.54</b>
<b>2</b>	<b>Rusya</b> [10]	Yarı Başkanlık	53.33 [1]	72.00 [2]	<b>18.67</b>
<b>3</b>	<b>Türkiye</b> [8]	Parlamenter	28.33 [8]	36.86 [7]	<b>8.53</b>
<b>4</b>	<b>Macaristan</b> [6]	Parlamenter	28.33 [7]	33.81 [8]	<b>5.48</b>
<b>5</b>	<b>G. Kore</b> [6]	Başkanlık	48.33 [3]	53.07 [3]	<b>4.74</b>
<b>6</b>	<b>Portekiz</b> [1]	Yarı Başkanlık	26.67 [9]	30.19 [9]	<b>3.52</b>
<b>7</b>	<b>Fransa</b> [1]	Yarı Başkanlık	46.67 [4]	49.16 [4]	<b>2.49</b>
<b>8</b>	<b>A.B.D.</b> [1]	Başkanlık	38.83 [6]	40.97 [6]	<b>2.14</b>
<b>9</b>	<b>İngiltere</b> [1]	Parlamenter	46.67 [5]	48.41 [5]	<b>1.74</b>
<b>10</b>	<b>Finlandiya</b> [1]	Yarı başkanlık	21.67 [10]	21.67 [10]	<b>0.00</b>

Tablo 5'te en dikkat çeken noktalardan birisi, yetki temerküz endeksi ile fiili uygulama arasındaki farklılıkların bir *ülkeyi yetki temerküz endeksi ekseninde farklı bir konuma taşıyabilmesidir*. Örneğin parlamenter sistemle yönetilen Türkiye için yürütmenin başının (başbakanın) pratikteki gücü, A.B.D.



## Alternatif Hükümet Sistemlerinde Yürütmede Toplanan Güç ile Hak ve Özgürlük Ortamı İlişkisinin Analizi

başkanındaki yetki temerküzü seviyesine yaklaşabilmiş ve dolayısıyla bu iki ülke için yetki temerküz endeksleri arasındaki makas daralmıştır.

Diğer bir dikkat çeken nokta ise, *yetki temerküz endeksi ile pratikteki güç farklarının da yine sistem türlerinden bağımsız olmasıdır*. Örneğin, ülkeler bu farklara göre sıralandıklarında; birinci sırada yer alan Venezuela başkanlık sistemi ile, ikinci sıradaki Rusya yarı başkanlık ve üçüncü sıradaki Türkiye parlamenter sistem ile yönetilmektedirler. Diğer taraftan, bu fark itibarıyla son üç sırada yer alan Finlandiya'da yarı başkanlık, İngiltere'de parlamenter sistem ve A.B.D.'de başkanlık sistemi mevcuttur. YTE ile fiili uygulamada yetki temerküzü (FYTE) farkının en yüksek ve en düşük olduğu üçer ülkenin de farklı sistemler ile yönetiliyor olmaları, sistemlerden çok bu sistemlerin tasarımının ve ülkelerdeki kurumsal ve kültürel yapıların önemine işaret etmektedir.

Özetle, FYTE ve YTE arasındaki farklar ile sistem türleri arasında da sistematik bir ilişki bulunmadığı sonucuna ulaşabiliriz.

Burada şunu da not etmekte fayda bulunmaktadır:

Kâğıt üzerindeki ve pratikteki yetki temerküzü arasındaki farkın arttığı ülkeler, Tablo 4'te verilen hak ve özgürlük endeksinde en düşük puana sahip olan ülkelerdir (Macaristan, Türkiye, Venezuela, Rusya). Bu bakımdan, hak ve özgürlükler alanındaki olumsuzluklar ile yürütmenin başının fiili yetkilerinin kâğıt üzerindeki yetkilerini aştığı durumlar arasında bir bağıntı olduğu düşünülebilir.

Bu bulguyu daha da güçlendirmek için, yetki temerküzü puanı birbirine yakın olan fakat farklı sistemlerle yönetilen iki ülkeyi bu fark açısından kıyaslayalım: Yarı başkanlık sistemiyle yönetilen ancak "Hukuk Devleti" endeksi daha yüksek olan, yani kural hakimiyetinin daha çok sağlandığı Portekiz ile parlamenter sisteme sahip Türkiye arasındaki yetki temerküz endeksleri farkının pratikte açıldığını görmekteyiz.

Sistemin doğurduğu sonuçlar açısından önemli etkileri olabilecek ve sistemlerin türlerinden bağımsız olarak ortaya çıkabilen bu farkın sistem tasarımı ve işleyişine olan etkisini ortaya koyabilmek için, farka yol açan "Hukuk Devleti" endeksinin oluşumunda rol oynayan alt unsurların incelenmesine ihtiyaç vardır. Başka bir deyişle, sistemin tasarımı ve işleyişini etkileyen, "hukuk devleti" kavramı içinde yer alan pek çok kavramın detaylı incelenmesi bu çalışmanın savının anlaşılması açısından önemlidir.

Çeşitli kurumlar tarafından oluşturulmuş bu sayısal veriler kadar, yukarıda bahsedilen siyasal kültür ve tarihsel arka plandan beslenen olgusal durumlar da etraflıca incelenmeli ve hesaba katılmalıdır. Birkaç örnek vermek gerekirse, ülkelerdeki yargının bağımsızlığı, basın özgürlüğü ve özellikle siyasal parti rejimi en yakından incelenmesi gereken konular arasında sayılabilir. Bu hususlar başka araştırmaların konusunu oluşturabilir.

**3-] Her üç sistem örneklerinin en önemli temsilcilerinin sistem özellikleri bire bir Türkiye’de uygulansa idi ne olurdu?”**

Son olarak, yapılacak olan tartışmalar ve sistem karşılaştırmalarında, *ülkenin hâlihazırdaki hak ve özgürlük ortamının kısa dönemde değiştirilemeyeceği gerçeğinin dikkate alınması gereğine* vurgu yapmak istiyoruz. Konuya bir de bu açıdan yaklaşabilmek ve ulaşılan sonucu daha iyi yansıtabilmek için Türkiye temel alınarak çeşitli senaryo analizleri yapılmıştır.

Bu analizler vasıtasıyla *"Her üç sistemin (parlamenter, yarı başkanlık, başkanlık) en tipik dünya uygulamalarının sistem özellikleri örnek alınarak bire bir Türkiye’de uygulansa idi ne olurdu?"* sorusuna cevap arandı. Yani, hak ve özgürlük endeksleri açısından Türkiye’den daha ileri düzeyde olan Fransa’da uygulanan yarı başkanlık sisteminin, A.B.D.’de uygulanan başkanlık sisteminin veya İngiltere’de uygulanan parlamenter sistemin özelliklerinin Türkiye’ye (anayasal düzenlemelerle) aynen getirildiği varsayıldı.

Bu yeni durumda Türkiye’deki YTE ile fiili uygulama arasındaki farkın Fransa, A.B.D. ve İngiltere’dekinden çok daha yüksek olduğu bulgusu, bir ülkede hak ve özgürlük ortamının kısa dönemde aynı düzeyde kalacağı varsayımı altında değerlendirildiğinde, Türkiye’nin Şekil 1’de planlanandan çok farklı bir konuma gelmesinin olası olduğu sonucuna ulaşıldı.

Bu çıkarımı destekleyen sayısal sonuçlar Tablo 6, 7 ve 8’de sunulmuştur:

**Tablo 6. Senaryo Analizi I: Türkiye’de Fransa’daki Yarı Başkanlık Sisteminin Aynen Uygulanması Halinde Yetki Temerküz Endeksi ile Fiili Uygulamanın Karşılaştırılması**

Ülke	Yönetim Biçimi	Hak ve Özgürlük Endeksi	Yetki Temerküz Endeksi (YTE)	Fiili Uygulamada Yetki Temerküzü (FYTE)	FYTE- YTE Farkı
<b>Türkiye</b>	Parlamenter	66.67	46.67	57.12	10.45
<b>Fransa</b>	Yarı Başkanlık	100	46.67	49.16	2.49

Tablo 6’dan çıkarılabilecek sonuç, yetki temerküzü aynı olsa da, hak ve özgürlükler endeksi açısından farklı olan bu iki ülkede aynı uygulamanın pratikte farklı sonuçlar verebileceğidir.

Mevcut "hak ve özgürlükler" ortamı içerisinde, Fransa’daki yarı başkanlık sisteminin Türkiye’de uygulanması halinde, yürütmenin başında vücut bulan fiili yetki temerküzü artabilecektir. Bir başka deyişle, bu senaryo altındaki Türkiye devlet başkanı, Fransa’daki yarı başkanlık sisteminin Türkiye’de uygulanması halinde, fiili olarak Fransa devlet başkanından -hatta aşağıdaki senaryodan da görülebileceği gibi ABD başkanından- daha yetkili ve daha güçlü olabilecektir.

ABD başkanlık sistemi için yapılan senaryo analizi için Tablo 7’ye bakalım.

**Tablo 7. Senaryo Analizi II: Türkiye’de A.B.D.’deki Başkanlık Sisteminin Aynen Uygulanması Halinde Yetki Temerküz Endeksi ile Fiili Uygulamanın Karşılaştırılması**

Ülke	Yönetim Biçimi	Hak ve Özgürlük Endeksi	Yetki Temerküz Endeksi (YTE)	Fiili Uygulamada Yetki Temerküzü (FYTE)	FYTE- YTE Farkı
<b>Türkiye</b>	Parlamente	66.67	38.83	48.80	9.97
<b>A.B.D.</b>	Başkanlık	100	38.83	40.97	2.14

Tablo 7’de de benzer bir sonuç ortaya çıkmaktadır. Türkiye’deki mevcut hak ve özgürlükler ortamının sürmesi halinde, ABD başkanlık sisteminin Türkiye’ye aktarılması, bu senaryo altındaki Türkiye başkanının ABD başkanından uygulamada daha yetkili ve daha güçlü olması anlamına gelebilecektir. Bir ülkedeki hak ve özgürlükler ortamının, o ülkede yürütmenin başının kâğıt üzerinde sahip olduğu yetkileri pratikte ne ölçüde aşabileceğinin bir göstergesi olarak yorumlanabilir.

Tablo 6 ve Tablo 7’deki senaryo analizlerini karşılaştırdığımızda ise, Türkiye’de başkanlık sisteminin uygulanmasının Türkiye devlet başkanına kazandıracığı fiili yetkinin (48.80), Fransa’dakine benzer bir yarı başkanlık sisteminin kazandıracığı fiili yetkiden (57.12) önemli ölçüde daha az olduğunu görüyoruz. Bu örnek, parlamente sistemden yarı başkanlığa, yarı başkanlıktan başkanlık sistemine geçerken yürütmenin başındaki figürün gücünün arttığı yönündeki görüşe karşı da bir argüman oluşturabilir. Yarı başkanlık sisteminin uygulaması, tasarımı ve sistemin içinde bulunduğu hak ve özgürlük ortamı dolayısıyla, başkanlık sisteminden daha güçlü bir yürütmenin başı figürü yaratabilir.

Şimdi de İngiltere’de uygulanmakta olan parlamente sistem özelliklerinin Türkiye’de aynen uygulandığı senaryoda ortaya çıkan tabloya bakalım:

**Tablo 8. Senaryo Analizi III: Türkiye’de İngiltere’deki Parlamente Sisteminin Aynen Uygulanması Halinde Yetki Temerküz Endeksi ile Fiili Uygulamanın Karşılaştırılması**

Ülke	Yönetim Biçimi	Hak ve Özgürlük Endeksi	Yetki Temerküz Endeksi (YTE)	Fiili Uygulamada Yetki Temerküzü (FYTE)	FYTE- YTE Farkı
<b>Türkiye</b>	Parlamente	66.67	46.67	57.12	10.45
<b>İngiltere</b>	Parlamente	100	46.67	48.41	1.74

Fransa ve ABD örneklerinde olduğu gibi, İngiltere’deki parlamente sistemin Türkiye’ye aktarılması halinde, Türkiye başbakanı İngiltere başbakanından çok daha fazla fiili güce sahip olabilecektir.

Üç senaryo birlikte değerlendirilerek karşılaştırıldığında ise;

## Alternatif Hükümet Sistemlerinde Yürütmede Toplanan Güç ile Hak ve Özgürlük Ortamı İlişkisinin Analizi

1- Türkiye’de İngiltere’deki parlamenter sistemin uygulanması halinde, Fransa’daki kadar güçlü bir yürütmenin oluşabileceği;

2- Gerek İngiltere’deki parlamenter sistemin gerekse Fransa’daki yarı başkanlık sisteminin Türkiye’ye aktarılması halinde ise, yürütmenin başının ABD başkanından daha güçlü olabileceği dikkat çekmektedir. Parlamenter sistem ve yarı başkanlık sistemi, hem tasarımları, hem de içinde buldukları koşullar (bu çalışmadaki örnekte, hak ve özgürlükler) dolayısıyla, başkanlık sisteminden daha fazla yetki temerküzüne yol açabilmektedir.

Özetle, sistemlerin türleri ve kâğıt üzerindeki özellikleri kadar, o ülkede mevcut olan hak ve özgürlük ortamı da olası bir sistem değişikliğinin nihai sonuçları açısından önemlidir. Yapılacak olan tartışmalarda ve sistem karşılaştırmalarında tüm bu hususların göz önünde tutulmasında fayda bulunmaktadır.

## Sonuç

Bu politika notunda, ortaya koyduğumuz ve analiz sonuçlarını sunduğumuz üç önerme bağlamında, hangi sistemin bir ülke için temel hak ve özgürlükleri sağlama adına "daha iyi" sonuçlar doğuracağı tartışılırken;

- ✓ Sistemlere verilen isimlere veya sistem türlerine (başkanlık, yarı-başkanlık ve parlamenter) ilişkin önyargılardan uzak,
- ✓ Ülkedeki hak ve özgürlük ortamına ve "hukuk devleti" ilkesinin ne ölçüde hayata geçtiğini belirleyen siyasi, kültürel ve kurumsal yapılara bağlı bir sistem tasarımı ve bu sistemin o ülkedeki fiili işleyiş potansiyelinin dikkate alındığı

bir yaklaşımın gerekliliğine dikkat çeken görüşlerimizi sayısal analiz ve karşılaştırmalarla ortaya koymaya, diğer bir deyişle kâğıt üzerinde aynı olan sistemlerin farklı ülkelerde farklı sonuçlar doğurabileceğini göstermeye çalıştık.

Bu sonucun oluşabilmesi potansiyelinin altında iki sebep yatmaktadır: Biri, sistemlerin tasarımlarının ve diğer (alt) sistemler ile aralarındaki etkileşimlerin farklı olması, bir diğeri ise kâğıt üzerindeki tasarım ne olursa olsun, yine sistemlerin dayandığı kurumsal, kültürel ve siyasal altyapı farklılıklarından kaynaklı olarak sistemlerin fiiliyattaki işleyişlerindeki farklılaşmalardır.

Bu nedenle bu çalışmada, eğer hükümet sistemi tartışma ve analizleri yapılacaksa, sistemlere verilen isimlerden, sistemlerin türlerinden bağımsız olarak, o ülkedeki siyasi, kurumsal ve kültürel yapılar ve bunlarla ilişkili olarak hukuk devleti özellikleri dikkate alınarak, kâğıt üzerindeki yetki temerküzünden çok, potansiyel işleyişte yaratacağı fiili yetki temerküzüne odaklanılarak gerçekleştirilmesi yaklaşımı önerilmektedir.

## **EK: Yetki Temerküz Endeksi ile Fıllı Uygulamanın Karşılaştırılması**

Yetki temerküz endeksi ile fıllı uygulamanın karşılaştırılması için bir düzeltme katsayısı elde edilmiştir. Bu düzeltme katsayısı için üç farklı endeks temel alınmıştır:

A) "Hükümetin Hesap Verebilirliği" (Government Accountability) Endeksi (Dünya Adalet Projesi - The World Justice Project)

B) "Hukuk Devleti" (Rule of Law) Endeksi (Dünya Adalet Projesi - The World Justice Project)

C) "Hukuk Devleti" (Rule of Law) Endeksi (Dünya Bankası-Dünya Yönetişim Göstergeleri - World Bank-Worldwide Governance Indicators)

Bir ülkede yetki temerküz endeksinden fıllı uygulamaya geçilirken o ülkedeki hükümetin hesap verebilirliği / sorumluluğu ve hukuk devleti başlığı altında aşağıda detayları verilen endeksler kullanılmıştır. Özetle, bir ülkede hükümetin hesap verebilirliği / sorumluluğu ve hukuk devleti özelliğinin azalması o ülkedeki yetki temerküz endeksi ile fıllı uygulama arasındaki farkı arttırmaktadır.

Bu rapordaki sonuçlar "C" maddesinde belirtilen "Hukuk Devleti" (Rule of Law) Endeksi (Dünya Bankası-Dünya Yönetişim Göstergeleri) kullanılarak elde edilmiştir. Zira bu endeks çalışmanın yapıldığı tarih itibarıyla çalışmaya dâhil edilen tüm ülkeler için 2011 değerlerini içermektedir. Bu endeksler arasında yüksek korelasyon olması farklı endeks türleri kullanımında dahi sonuçların benzer çıkacağına işaret etmektedir.

### **A) "Hükümetin Hesap Verebilirliği" (Government Accountability) Endeksi – Dünya Adalet Projesi (WJP) – 2011**

Bu endeks "Dünya Adalet Projesi" (The World Justice Project - WJP) adlı kuruluştan elde edilmiştir. Bu kuruluşun tanımına göre "hükümetin hesap verebilirliği" (government accountability) aşağıda tanımı olan iki faktörün bileşiminden oluşmaktadır:

#### *1. Sınırlı İktidar (Limited Government Powers):*

- ✓ *Hükümetin sahip olduğu güçler anayasada tanımlanmıştır (Government powers are defined in the fundamental law)*
- ✓ *Hükümetin sahip olduğu güçler, yasama organı tarafından etkili bir biçimde sınırlandırılabilir (Government powers are effectively limited by the legislature)*
- ✓ *Hükümetin sahip olduğu güçler, yargı organı tarafından etkili bir biçimde sınırlandırılabilir (Government powers are effectively limited by the judiciary)*
- ✓ *Hükümetin sahip olduğu güçler, bağımsız bir mali denetim yoluyla etkili bir biçimde sınırlandırılabilir (Government powers are effectively limited by independent auditing and review)*
- ✓ *Görevini kötüye kullanan hükümet yetkililerine karşı yaptırım uygulanabilmektedir (Government officials are sanctioned for misconduct)*

## Alternatif Hükümet Sistemlerinde Yürütmede Toplanan Güç ile Hak ve Özgürlük Ortamı İlişkisinin Analizi

- ✓ *Hükümetin sahip olduğu güçler, hükümet dışı denetime tabidir (Government powers are subject to non-governmental checks)*
- ✓ *İktidar değişikliği yasaya uygun olarak gerçekleşmektedir (Transfers of power occur in accordance with the law)*

### 2. Yolsuzluğun Kontrolü (Absence of Corruption):

- ✓ *Yürütme organındaki hükümet görevlileri kamudaki konumlarını özel çıkarları için kullanmamaktadır (Government officials in the executive branch do not use public office for private gain)*
- ✓ *Yargı organındaki hükümet görevlileri kamudaki konumlarını özel çıkarları için kullanmamaktadır (Government officials in the judicial branch do not use public office for private gain)*
- ✓ *Polis ve ordudaki hükümet görevlileri kamudaki konumlarını özel çıkarları için kullanmamaktadır (Government officials in the police and the military do not use public office for private gain)*
- ✓ *Yasama organındaki hükümet görevlileri kamudaki konumlarını özel çıkarları için kullanmamaktadır (Government officials in the legislature do not use public office for private gain)*

Endeks 0 ile 1 arasında değerler almaktadır. Endeks değeri arttıkça hükümetin hesap verebilirliği (government accountability) de artmaktadır.

**Tablo 9. Hükümetin Hesap Verebilirliği (Government Accountability - GA) (Dünya Adalet Projesi – 2011) (The World Justice Project-2011)**

Ülke	Faktör 1	Faktör 2	GA Endeksi
A.B.D.	0.73	0.78	0.76
İngiltere	0.80	0.80	0.80
Finlandiya	-	-	-
Fransa	0.74	0.83	0.79
G. Kore	0.59	0.74	0.67
Macaristan	-	-	-
Portekiz	-	-	-
Rusya	0.41	0.49	0.45
Türkiye	0.44	0.49	0.47
Venezuela	0.27	0.40	0.34

\*GA Endeksi Faktör 1 ve Faktör 2'nin aritmetik ortalamasıdır.

**B) Hukuk Devleti (Rule of Law) Endeksi – WJP-2011:**

Bu endeks "Dünya Adalet Projesi" (WJP) kuruluşundan elde edilmiştir. Bu kuruluşun tanımına göre "Hukuk Devleti" (Rule of Law) aşağıda tanımlı olan yedi faktörün bileşiminden oluşmaktadır:

1. *Sınırlı İktidar (Limited Government Powers)*
2. *Yolsuzluğun Kontrolü (Absence of Corruption)*
3. *Kamu Düzeni ve Güvenliği (Order and Security)*
4. *Temel Haklar (Fundamental Rights)*
5. *Şeffaf Hükümet (Open Government)*
6. *Etkili Düzenleyici Uygulama (Effective Regulatory Enforcement)*
7. *Etkili Medeni Hukuk (Effective Civil Justice)*
8. *Etkili Ceza Hukuku (Effective Criminal Justice)*
9. *Gayriresmi Adalet (Informal Justice)*

Endeks 0 ile 1 arasında değerler almaktadır. Endeks değeri arttıkça "Hukuk Devleti" puanı da artmaktadır.

**Tablo 10. Hukuk Devleti (Rule of Law - RL) (Dünya Adalet Projesi-2011) (The World Justice Project-2011)**

Ülke	RL Endeksi
A.B.D.	0.73
İngiltere	0.80
Finlandiya	-
Fransa	0.74
G. Kore	0.71
Macaristan	-
Portekiz	-
Rusya	0.52
Türkiye	0.50
Venezuela	0.40



**C) Hukuk Devleti (Rule of Law) Endeksi – WGI-2011:**

Bu endeks Dünya Bankası "Worldwide Governance Indicators (WGI)" içinde yer alan "Hukuk Devleti" (Rule of Law) endeksinden elde edilmiştir. Bu kuruluşa göre "Hukuk Devleti" ilkesi aşağıdaki şekilde tanımlanmaktadır:

*"Hukuk Devleti" kavramı insanların toplumun kurallarına ne kadar uyum gösterdiği ve güven duyduğuna ilişkin algıları, özellikle sözleşmelerin uygulanmasının, mülkiyet haklarının, polisin ve mahkemelerin kalitesini, ve suç ve şiddetin yaygınlığını yansıtır.*

Endeks -2.5 ile +2.5 arasında değerler almakta ve endeks değeri arttıkça "Hukuk Devleti" endeksi de artmaktadır. Hesaplanan bu endeks değerlerine göre yapılan ülke sıralamasına göre 0-100 arasında elde edilen yeni endeks değerleri Tablo 11'de sunulmuştur.

**Tablo 11. Hukuk Devleti (World Bank-Worldwide Governance Indicators-2011)**

	Hukuk Devleti (RL) Endeksi
A.B.D.	91.1
İngiltere	92.5
Finlandiya	100
Fransa	90.1
G. Kore	81
Macaristan	73
Portekiz	82
Rusya	25.4
Türkiye	57.7
Venezuela	1.4

**Tablo 12. Üç Endeksin Karşılaştırılabilir bir Biçimde (0 -1 aralığında) Sunulması**

	GA Endeksi (WJP)	RL Endeksi (WJP)	RL Endeksi (WGI)
A.B.D.	0.76	0.73	0.91
İngiltere	0.80	0.80	0.925
Finlandiya	-	-	1
Fransa	0.79	0.74	0.901
G. Kore	0.67	0.71	0.81
Macaristan	-	-	0.73
Portekiz	-	-	0.82
Rusya	0.45	0.52	0.254
Türkiye	0.47	0.50	0.577
Venezuela	0.34	0.40	0.014

### Fiili Uygulamada Sahip Olunan Yetki Temerküz Endeksinin (FYTE) Hesaplanması

Elde edilen bu endeks değerleri (END) ve aşağıdaki formül kullanılarak yetki temerküz endeksinden (YTE) fiili uygulamadaki güce (FYTE) ulaşılmıştır:

$$FYTE = [1 + (1 - END) - (1 - END) * YTE] * YTE$$

FYTE şu şekilde de ifade edilebilir:

$$FYTE = [1 + (1 - END)(1 - YTE)] * YTE$$

FYTE endeksi kağıt üzerindeki gücü belirli bir düzeltme katsayısı ( $\geq 1$ ) ile çarparak YTE endeksinden FYTE endeksine geçilmesini sağlar. Bu endeks YTE = 0 olduğu zamanlarda 0 (sıfır) olan minimum değerine ulaşmaktadır. FYTE endeksi END değerinin 1'e eşit olduğu durumlarda (mükemmel hukuk devleti durumu) YTE değerine eşit olmaktadır. Dolayısıyla bu endeksin maksimum değeri YTE endeksinde en yüksek değer olan 1'e eşittir. Ayrıca, bu endeks YTE endeks değerlerinin görece yüksek olduğu durumlarda FYTE endeksini daha az arttırarak YTE değerlerinin büyüklüğünden kaynaklanabilecek sapmaları azaltmaktadır.

## KAYNAKÇA

Freedom House. [www.freedomhouse.org](http://www.freedomhouse.org).

Frye, Timothy. (1997). A politics of institutional choice: Post-communist presidencies. *Comparative Political Studies*, 30, 523-552.

Huskey, E. "Democracy and Institutional Design in Russia", [http://elliott.gwu.edu/~ieresgwu/assets/docs/demokratizatsiya%20archive/04-04\\_huskey.pdf](http://elliott.gwu.edu/~ieresgwu/assets/docs/demokratizatsiya%20archive/04-04_huskey.pdf) (erişim: 24.10.2012).

Metcalf, L.K. (2000). Measuring Presidential Power, *Comparative Political Studies*, 33: 660-685.

Nousiainen, J. (2001). "From Semi-Presidentialism to Parliamentary Government: Political and Constitutional Developments in Finland", *Scandinavian Political Studies*, Vol. 24, No. 2, Nordic Political Science Association.

Shugart, M.S. & Carey, J.M. (1992). *Presidents and assemblies: Constitutional design and electoral dynamics*. New York: Cambridge University Press.

TEPAV. (2012) "Yürütmede Yetki Temerküz Puanlaması" Çalışması.

The World Justice Project. <http://worldjusticeproject.org>.

The Worldwide Governance Indicators. [http://info.worldbank.org/governance/wgi/mc\\_countries.asp](http://info.worldbank.org/governance/wgi/mc_countries.asp)